Aufgaben der Wirtschaftspolitik

- Was lehrt uns die internationale Finanzkrise? –

von Prof. a. D. Dr. Hermann Sautter, Göttingen[1]

Am 27. Januar dieses Jahres beschloss der Deutsche Bundestag, dass jedem Besitzer eines alten Autos € 2500.- aus der Staatskasse zu zahlen seien, wenn er seinen Wagen verschrotten lässt und einen neuen kauft. Unsere Abgeordneten haben ferner mehrheitlich dafür gestimmt, die Branche der Gebäudereiniger in die Bestimmungen des so genannten „Arbeitnehmerentsendegesetzes" aufzunehmen und damit den westdeutschen Beschäftigten in dieser Branche den Anspruch auf einen Mindestlohn von € 7,87 pro Stunde zu verschaffen; im Osten sind es € 6,86 pro Stunde. Im Mai dieses Jahres hat der Bundeswirtschaftsminister mit ausländischen Investoren über den Fortbestand eines großen Automobilwerkes verhandelt. Dabei ging es um Staatsbürgschaften in Milliardenhöhe.

Das sind drei willkürlich herausgegriffene Beispiele für das, was man gemeinhin „**Wirtschaftspolitik**" nennt. Hat man diese und vergleichbare Fälle vor Augen, dann drängt sich der Eindruck auf, „Wirtschaftspolitik" sei vor allem der Versuch, durch punktuelle Entscheidungen, die auf jeweils aktuelle Probleme bezogen sind, das wirtschaftliche Geschehen im Interesse sicherer Arbeitsplätze und steigender Einkommen zu lenken. In Zeiten der Krise wird dabei vor allem ein Krisenmanagement gefordert. Die Wirtschaftspolitik soll aktiv werden, wo der Markt stagniert; sie soll für öffentliche Aufträge sorgen, wo private Aufträge ausbleiben; sie soll Gelder bereitstellen, wo Banken keine Kredite vergeben; und sie soll Firmen retten, die vom Untergang bedroht sind. Kurz: Von der Wirtschaftspolitik wird erwartet, dass sie leistet, was die Wirtschaft nicht leistet, was aber von ihr erwartet wird.

Das ist zugegebenermaßen eine Karikatur. Doch sie beschreibt einigermaßen zutreffend das in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild von „Wirtschaftspolitik". Sind das ihre einzigen Aufgaben: Krisen zu managen und die wirtschaftlichen Prozesse so zu steuern, dass die

[1] Ich danke den Diskussionsteilnehmern am ökumenisch-interdisziplinären Symposium „Verantwortete Zukunft – christliche Perspektiven für politische Ethik und politisches Handeln" vom 11. 07. 2009 in Tübingen für ihre Kommentare zu einer mündlich vorgetragenen kurzen Fassung dieses Beitrags. Meinem Kollegen Peter Rühmann danke ich für seine kritischen Anmerkungen zu einer vorläufigen schriftlichen Fassung.

Härten der Marktwirtschaft erträglich bleiben und die materiellen Wünsche der Bevölkerung verwirklicht werden?

In der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur unterscheidet man zwischen einer **Prozess-** oder Ablaufspolitik und einer Ordnungspolitik.[2] Die eingangs erwähnten Beispiele gehören in den Bereich der Prozesspolitik. Hier geht es um die Steuerung von Einkommensströmen, die Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades und eines stabilen Preisniveaus, die Aufrechterhaltung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, die Förderung einer wettbewerbsfähigen Produktionsstruktur und ähnliche Ziele. Selbstverständlich hat dieser Bereich der Staatstätigkeit auch die Aufgabe, wirtschaftliche Krisen zu entschärfen.

Doch die Steuerung des aktuellen Wirtschaftsgeschehens ist nicht die einzige Aufgabe der Wirtschaftspolitik, und auch nicht die wichtigste. Den Vorrang besitzt die Gestaltung der Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Geschehen. Dazu gehören die Festlegung von Verfügungsrechten für das wirtschaftliche Handeln, die Klärung der Koordinationsprinzipien für die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten, die Abgrenzung von „Staat“ und „Wirtschaft“ usw. Dies ist der Inhalt der **Ordnungspolitik**.[3] Der Begriff lässt sich nicht angemessen ins Englische übersetzen, und das ist mehr als ein Sprachproblem. Auch die Sache selbst ist den meisten angelsächsischen Ökonomen fremd. Es verwundert deshalb nicht, dass in den Jahren vor Ausbruch der Finanzkrise die ordnungspolitische Regelung neuer Finanzmärkte keinen hohen Stellenwert für die amerikanische Politik besaß. Dies ist eine wesentliche Ursache der gegenwärtigen Krise.

Die wichtigste wirtschaftspolitische **Lektion** aus dieser **Krise** lautet deshalb: Märkte müssen geordnet werden. Wo dies nicht geschieht, versagen die Märkte bei ihrer Funktion, die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten auf eine sinnvolle Weise zu koordinieren. Auf die politische Steuerung der laufenden wirtschaftlichen Prozesse kommen dann so viele Reparaturaufgaben zu, dass sie an die Grenze ihrer Möglichkeiten gerät. Das hektische Krisenmanagement, das wir gegenwärtig erleben, bietet dafür eine deprimierende Illustration.

---

[2] Cassel, D. (1988): Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik, in: Cassel, D.; Ramb, B.-Th.; Thieme, H.J.: Ordnungspolitik, München, S. 313-333; Woll, A. (1992): Wirtschaftspolitik, München, S. 14; Berg, H.; Cassel, D.; Hartwig, K.-H. (2003): Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, München, S. 171-296, S. 248; Donges, J. B.; Freytag, A. (2001): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart, S. 222 ff.

[3] In Anlehnung an Walter Eucken wird in der wirtschaftspolitischen Literatur vom „Primat der Ordnungspolitik gegenüber der Prozesspolitik“ gesprochen, z.B. bei Donges/Freytag, a.a.O., S. 225.

Die vorrangige Aufgabe der Wirtschaftspolitik besteht also in der Ordnung der marktwirtschaftlichen Beziehungen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, aber sie wurde immer wieder verdrängt. Deshalb lohnt es sich, einige Grundgedanken der Ordnungspolitik in Erinnerung zu rufen. Davon soll in einem ersten Abschnitt die Rede sein. Ein zweiter Abschnitt befasst sich mit den Ordnungsdefiziten, die zur gegenwärtigen Krise beigetragen haben. In einem dritten Gedankenschritt geht es um die ordnungspolitischen Herausforderungen, vor denen wir - ausgelöst durch die Finanzkrise - nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch auf internationaler Ebene stehen.

1. Das Programm der Ordnungspolitik.

Die Beschäftigung mit ordnungspolitischen Fragen ist eine Besonderheit der deutschsprachigen Ökonomik, auch wenn in jüngster Zeit manche ihrer Gedanken von der „New Institutional Economics“ aufgenommen und weiterentwickelt worden sind.[4] Man kann dieses Interesse an Ordnungsfragen nur vor dem Hintergrund geschichtlicher Erfahrungen verstehen. Nicht zuletzt waren es auch persönliche Erfahrungen der maßgeblichen Autoren, die zur Ausformulierung einer Ordnungstheorie geführt haben. Nebenbei bemerkt hat auch das relative Desinteresse nordamerikanischer Ökonomen an diesem Thema sehr viel mit den kollektiven und individuellen Erfahrungen auf diesem Kontinent zu tun. Davon später.

Den **geschichtlichen Hintergrund** des ordnungspolitischen Denkens, das bei uns im 4. und 5. Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts in besonderer Blüte stand, bildeten einerseits die Gewaltherrschaft des Nationalsozialismus und die Diktatur des Kommunismus, anderseits der Zusammenbruch einer als liberal verstandenen Weltwirtschaft, in deren ungeregelten Abläufen man die Ursache für die darauf folgenden Gewaltsysteme sah. Das „Laissez-Faire“ dieses ungeregelten Liberalismus lehnten die Ordnungstheoretiker jener Jahre genauso entschieden ab, wie den Kollektivismus einer staatlich gelenkten Wirtschaft. Walter Eucken war der Wortführer dieser so genannten „Ordoliberalen“. Zu ihnen gehörten ferner Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow und Alfred Müller-Armack, um einige der

[4] Insofern ist „Ordnungsökonomik“ kein „Sonderweg“ der Wirtschaftswissenschaften im deutschsprachigen Raum; siehe dazu: Goldschmidt, N.; Wegner, G.; Wohlgemuth, M.; Zweyner, J.: Was ist und was kann Ordnungsökonomik? In: FAZ v. 19.06.2009, S. 12. In jüngster Zeit hat sich eine Kontroverse um den Stellenwert der Ordnungsökonomik entzündet. Zu den gegensätzlichen Stellungnahmen siehe: Ritschl, A.: Am Ende eines Sonderweges, in: FAZ v. 16.03.2009, S. 12; Vanberg, V.: Die Ökonomik ist keine zweite Physik, in: FAZ v. 14.4.2009, S. 10.

bekanntesten Namen zu nennen. Manche ihrer Ideen sind sehr zeitgebunden und bieten heute keine Orientierungshilfe mehr. Die sich als „ordoliberal" verstehenden Autoren sprachen auch keineswegs mit einer Stimme, sondern unterschieden sich in den Ausformulierung ihrer Grundgedanken.[5] Diese verdienen aber auch heute noch, beachtet zu werden. Sie bilden den Kern eines sinnvollen ordnungspolitischen Programms, das aber durch die gegenwärtige Finanzkrise eine neue Aktualität gewonnen hat. Walter Eucken hat es am deutlichsten formuliert. Worin bestehen die Grundgedanken dieses Programms?

Erstens: Eine wohlstandsfördernde Wirtschaftsordnung muss als **Wettbewerbsordnung** konzipiert sein. Nach Eucken beruht sie u. a. auf folgenden Prinzipien (Eucken spricht von den „konstituierenden Prinzipien"):[6] eine „vollständige Konkurrenz" auf allen Märkten, die Stabilität der Währung, den freien Zugang zu den Märkten, das Privateigentum an Produktionsmitteln, die volle Haftung wirtschaftlicher Entscheidungsträger für die Folgen ihrer Entscheidungen, und die Konstanz der Wirtschaftspolitik, die das einzelwirtschaftliche Risiko überschaubar machen soll.

Nicht allen diesen Prinzipien wird man heute die gleiche Bedeutung beimessen können, die sie für Eucken besaßen. Statt von einer „vollständigen Konkurrenz" im Sinne einer Vielzahl von kleinen Wettbewerbern auf der Nachfrage- und der Angebotsseite eines Marktes wird man eher von einem funktionsfähigen Leistungswettbewerb sprechen müssen, der beispielsweise gerade dann bestehen kann, wenn es auf jeder Marktseite einige größere Akteure gibt. Doch einige der von Eucken genannten „konstituierenden Prinzipien" sind heute nicht weniger aktuell als zu seiner Zeit. Die Stabilität der Währung gehört dazu, der freie Zugang zu den Märkten, und vor allem das **Haftungsprinzip**. „Wer für Pläne und Handlungen der Unternehmen (Betriebe) und Haushalte verantwortlich ist, haftet", schreibt Eucken.[7] Er misst diesem Prinzip eine außerordentliche Bedeutung zu. Wo die wirtschaftlichen Handlungsrechte nicht an die Haftung für die Handlungsfolgen gekoppelt sind, muss es zu falschen Entscheidungen kommen. Investoren gehen zu hohe Risiken ein, weil sie etwaige Verluste auf Andere abwälzen können; Manager lassen es an der notwendigen Sorgfalt bei der Verfügung über fremdes Kapital fehlen, weil sie die Folgen

[5] Zu den Übereinstimmungen und Differenzen zwischen Röpke, Eucken und Müller-Armack siehe: Starbatty, J. (2002): Wilhelm Röpkes Beitrag zur Sozialen Marktwirtschaft, in: Schefold, B. (Hrsg.): Vademecum zu einem Klassiker der Ordnungstheorie. Kommentarband zu Wilhelm Röpke „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart", Düsseldorf, S. 89-122.
[6] Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern und Tübingen, XVI. Kapitel, S. 254 ff.
[7] Eucken, a.a.O., S. 281

einer Fehldisposition nicht oder nur in sehr abgeschwächter Form tragen müssen. Eine Marktwirtschaft gerät aus den Fugen, wenn das Haftungsprinzip ausgehebelt wird. Eucken finden hier sehr klare Worte: „Die Wettbewerbsordnung kann ohne persönliche Verantwortung der Einzelnen..nicht funktionsfähig werden“.[8]

Zwar sieht auch Eucken, dass es praktische Gründe für eine Haftungsbeschränkung geben kann. Größere Kapitalsummen zur Finanzierung einer GmbH. oder einer Aktiengesellschaft lassen sich beispielsweise nur aufbringen, wenn die Haftung der Gesellschafter bzw. Aktionäre beschränkt wird. Aber die aus praktischen Gründen vorgenommenen Beschränkungen dürfen nicht zu weit gehen. Wenn es ein Prinzip gibt, das in den letzten Jahren auf den internationalen Finanzmärkten systematisch verletzt worden ist, dann ist es dieses Haftungsprinzip. Ich komme darauf zurück.

Zweitens: Die beste **Sozialpolitik** ist eine **Ordnungspolitik**, die die Voraussetzungen für eine hohe Beschäftigung und eine hohe Arbeitsproduktivität schafft. Erreicht werden diese Ziele nach ordoliberalen Vorstellungen durch eine Wettbewerbsökonomie, die nach den „konstituierenden“ und einigen zusätzlichen „regulierenden“ Prinzipien organisiert ist. Der Wettbewerb stimuliert den individuellen Leistungswillen. Die Arbeitsproduktivität ist unter diesen Voraussetzungen höher als unter alternativen Ordnungsbedingungen, und weil „die beste Sozialpolitik..zu keinem befriedigenden Ergebnis (führt), wenn die Produktivität der menschlichen Arbeit gering ist“[9], geht nichts über eine Ordnungspolitik, die den Leistungswettbewerb fördert. Hier ist auch das Anliegen der sozialen Gerechtigkeit am besten aufgehoben, meint Eucken, der - anders als Hayek[10] - mit diesem Begriff keine Schwierigkeiten hat, und deshalb schreiben kann: „Das Anliegen der sozialen Gerechtigkeit kann nicht ernst genug genommen werden“.[11] Das geschieht aber gerade nicht durch sozialpolitische Einzelmaßnahmen, die den Leistungswillen und die Selbstverantwortung der Menschen lähmen. Soziale Gerechtigkeit stellt sich – so Eucken – vielmehr ein, wenn alle Prinzipien einer Wettbewerbsökonomie verwirklicht sind: Eine stabile Währung verhindert, dass die Sparer enteignet werden; offene Märkte verhindern, dass Arbeiter von

[8] ebenda.
[9] Eucken, a.a.O., S. 314
[10] Für Hayek ist es „ein Zeichen der Unreife unseres Geistes“, dass wir aus „primitiven Begriffen“, wozu er den Begriff „soziale Gerechtigkeit“ zählt, „noch nicht herausgewachsen sind“; Hayek F. A. von (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, München, S. 93.
[11] Eucken, a.a.O., S. 315.

Erwerbschancen ausgeschlossen werden; die Haftung für wirtschaftliche Entscheidungen schließt aus, dass Risiken auf Andere abgewälzt werden usw.

Dass damit nicht alle soziale Probleme gelöst sind, wird durchaus gesehen, und deshalb werden über die Wettbewerbspolitik hinaus Maßnahmen für notwendig gehalten, die die Härten des Wettbewerbs abmildern und auch denjenigen ein menschenwürdiges Dasein sichern, die durch Krankheit, Alter, Behinderungen usw. keine marktfähigen Leistungen anbieten können.[12] Im Leitbild der „Sozialen Marktwirtschaft" nehmen diese Maßnahmen einen größeren Raum ein, aber auch dieses Leitbild fußt im Wesentlichen auf ordoliberalen Vorstellungen. Das bedeutet, dass auch hier die Eigenverantwortung der Wirtschaftsteilnehmer, die Stimulierung des Leistungswettbewerbs und die Sicherung einer hohen Arbeitsproduktivität den Vorrang besitzt vor sozialpolitischen Einzelmaßnahmen, und dass diese Maßnahmen nicht im Widerspruch zur Wettbewerbsordnung stehen dürfen. „Sozialpolitik" darf nach diesen Vorstellungen nicht gegen, sondern nur mit den Marktkräften betrieben werden. Die Wettbewerbsprozesse müssen so geordnet werden, dass sie den Zielen der Sozialpolitik möglichst weit entgegen kommen.

Drittens: Die Ordnungen der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Staates stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Walter Eucken sprach von der „**Interdependenz der Ordnungen**".[13] Die Rechtsordnung muss einen funktionsfähigen Wettbewerb ermöglichen; die Ordnung des Wettbewerbs muss sicherstellen, dass die Unabhängigkeit der staatlichen Organe nicht durch eine Machtkonzentration im Bereich der Wirtschaft gefährdet wird; die Sozialordnung darf nicht im Widerspruch stehen zum Wettbewerbsprinzip. Die Teilordnungen einer Gesellschaft müssen also kompatibel sein. Einen funktionsfähigen Leistungswettbewerb wird es beispielsweise nur geben, wenn die staatlich sanktionierte Rechtsordnung dem einzelnen Wirtschaftsteilnehmer bestimmte Freiheiten einräumt. Die Vertragsfreiheit gehört dazu, die Gewerbefreiheit und das Recht auf freie Verfügung über das Privateigentum. Die individuelle Inanspruchnahme dieser Freiheiten darf aber nicht zur Freiheitsbeschränkung der Anderen führen. Die Marktfreiheiten müssen also eingeschränkt werden. Die Bildung von Marktmacht durch eine Kartellbildung muss beispielsweise verhindert werden, und das kann nur der Staat. Von einem sich selbst überlassenen Wettbewerbsprozess ist dies nicht zu erwarten.

---

[12] Eucken, a.a.O., S. 318.
[13] Eucken, a.a.O., S. 14 ff.

Der Ordoliberalismus hat also ein positives Verhältnis zum **Staat** und ist keineswegs auf eine prinzipielle Staatsphobie festgelegt. Entscheidend ist dabei, dass die staatlichen Organe unabhängig sind von wirtschaftlichen Interessengruppen. Der Staat muss wie ein neutraler Schiedsrichter das „Marktspiel“ beaufsichtigen können, dessen Regeln nur fair sind, wenn sie dem Interesse der Allgemeinheit verpflichtet sind und nicht den partikulären Interessen einzelner Gesellschaftsgruppen.[14] Mit anderen Worten: Eine im Interesse des Gemeinwohls geordnete Wirtschaft ist auf einen rechtlich geordneten Staat angewiesen; ohne „rule of law“ keine „invisible hand“ im Sinne von Adam Smith, die für die Harmonisierung der Einzelinteressen sorgen könnte. Diese Konzeption der Ordoliberalen, die man zu ihrer Zeit auch als die „Neoliberalen“ bezeichnet hat, ist denkbar weit vom Zerrbild eines „Neoliberalismus“ entfernt, das in den letzten Jahren eine zweifelhafte Konjunktur erfahren hat.[15]

Den „Neoliberalen“ im ursprünglichen Sinne des Wortes war auch durchaus bewusst, dass von einer „Interdependenz der Ordnungen“ nur gesprochen werden kann, wenn die Rechtsordnung, das Regelsystem der Wirtschaft und die Sozialordnung **ethischen Prinzipien** genügen, wenn also die genannten Ordnungen auch mit einem moralischen Normensystem übereinstimmen. „Die Gesamtordnung sollte so sein, dass sie den Menschen das Leben nach ethischen Prinzipien ermöglicht“[16], schreibt Eucken. Ein Leben nach moralischen Maßstäben soll also durch das Regelsystem der Wirtschaft und durch die Rechtsordnung des Staates unterstützt werden. Noch deutlicher kommt der normative Gehalt des Ordoliberalismus in den folgenden Worten zum Ausdruck, mit denen Eucken seine „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ abschließt:

> *„Es ist .. nur die eine Seite der Wettbewerbsordnung, dass sie auf die Durchsetzung der ökonomischen Sachgesetzlichkeit dringt. Ihre andere Seite besteht darin, dass hier gleichzeitig ein soziales und ethisches Ordnungswollen verwirklicht werden soll. Und ein dieser Verbindung liegt ihre besondere Stärke*. Denn ein sozial-ethisches Wollen ohne Verbindung mit der ökonomischen Sachlogik ist ebenso ohnmächtig, wie andererseits die wirtschaftliche Sachlogik nicht zur Auswirkung kommt, wenn nicht

[14] Das setzt natürlich voraus, dass sich auch der „Schiedsrichter“ an die vorgegebenen Regeln hält – bezogen auf die Staatstätigkeit: Diese muss so weit wie möglich an Regeln gebunden sein. Ein weiter diskretionärer Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik macht eine Wettbewerbsordnung funktionsunfähig; siehe dazu: Freytag, A. (2002): Die ordnende Potenz des Staates: Prinzipien für eine Wettbewerbs- und Währungsordnung, in: Pies, I.; Leschke, M. (Hrsg.) (2002): Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen, S. 113-127.
[15] Zur Geschichte des Begriffs „Neoliberalismus“ siehe: Willgerodt, H. (2006): Der Neoliberalismus – Entstehung, Kampfbegriff und Meinungsstreit, in: ORDO, Bd. 57, S. 47-88.
[16] Eucken, a.a.O., S. 199

ein soziales Ordnungswollen die Gestaltung der Formen beeinflusst.“[17]

Diesem Verständnis von „Wettbewerb“ entspricht es, wenn es in einer programmatischen Erklärung im 1. Band der Zeitschrift „ORDO“, mit der das Gedankengut des Ordoliberalismus seit nunmehr 61 Jahren verbreitet wird, heißt: Der Wettbewerb ist „Mittel, aber nicht letzter Zweck“.[18] Man kann das auch so interpretieren: Die Staats- und Wirtschaftsbürger sind nicht **vor** dem Wettbewerb, sondern **für** den **Wettbewerb** verantwortlich. Die in der Marktwirtschaft geltenden Erfolgskriterien sind nicht der letzte Handlungsmaßstab. Die Wirtschaftsteilnehmer und Staatsbürger haben vielmehr dafür zu sorgen, dass die für den marktwirtschaftlichen Verkehr geltenden Regeln ethisch akzeptabel sind, so dass erfolgreich Wirtschaften auch heißt, in ethisch vorzugswürdiger Weise zu handeln.

Für die Ordoliberalen der 1930er/40er Jahre war es keine Frage, dass eine ethisch vorzugswürdige Gesamtordnung nicht ohne Mitwirkung der Religionsgemeinschaften entstehen kann. Eucken zählt deshalb zu den „tragenden Kräften“ einer menschenwürdigen Ordnung neben dem Staat und „der Wissenschaft“ auch die Kirchen.[19] Andere Autoren wie Röpke und Müller-Armack werden in ihrer Bezugnahme auf die christlichen Wurzeln einer tragfähigen Sozialethik noch deutlicher.[20] Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass zum so genannten „Freiburger Kreis“, der in den Jahren 1943/44 die Grundzüge einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung für das Nachkriegsdeutschland entwarf, nicht nur Walter Eucken und andere Nationalökonomen, sowie Unternehmer, Historiker, Politiker und Juristen gehörten, sondern auch die beiden Theologen Helmut Thielicke und Otto Dibelius.[21]

---

[17] Eucken.,: a.a.O., S. 370 f., hervorgehoben im Original. Im gleichen Sinne äußert sich Wilhelm Röpke: „Nationalökonomisch dilettantischer Moralismus ist ebenso abschreckend wie moralisch abgestumpfter Ökonomismus“; Röpke, W. (1958/1979): Jenseits von Angebot und Nachfrage, Stuttgart und Bern, S. 161.

[18] ORDO, 1. Band, 1948, Vorwort S. VII-XI, S. XI.

[19] Eucken, a.a.O., S. 349 ff. Zur Rolle der Kirchen in der Ordnungstheorie Euckens siehe: Schramm, M. (2002): Eröffnung der Kontingenz gesellschaftlicher Ordnungen. Die Kirchen als ordnende Potenz nach Walter Eucken, in: Pies, I.; Leschke, M. (Hrsg.) (2002): Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen, S. 140-163.

[20] Der Liberalismus ist für Röpke „in seinem Wesen…ein legitimes geistiges Kind des Christentums“; Röpke, W. (1950/1979): Maß und Mitte, Stuttgart, 2. Aufl., S. 18. Auch Müller-Armack spricht in seiner „Genealogie der Wirtschaftsstile“ von den religiösen Wurzeln des Liberalismus (Müller-Armack, A. (1944): Genealogie der Wirtschaftsstile. Die geistesgeschichtlichen Ursprünge der Staats- und Wirtschaftsformen bis zum Ausgang des 18. Jahrhundert, Stuttgart, 1944). Eine Sonderstellung nimmt A. Rüstow ein. Im „alten“ Liberalismus sieht er eine „theologische Verklärung der Marktgesetze“. Gegen den „falschen subtheologischen Unbedingtheitsaberglauben des Liberalismus“ setzt er das Programm einer „Erneuerung des Liberalismus“, das diesen von der „Unbedingtheit und Unbegrenztheit des Laissez-Faire“ befreit; Rüstow, A. (1945/2001): Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, 3. überarbeitete Auflage, hrsg. von F. P. Maier-Rigaud und G. Maier-Rigaud, Marburg, S. 80 und 141.

[21] Brakelmann, G.; Jähnichen, Tr. (Hrsg.) (1994): Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft, Gütersloh, S. 27 f.

In die Leitgedanken des Ordoliberalismus sind also auch die Beiträge der **christlichen Sozialethik** eingeflossen. In ihrer ursprünglichen Gestalt war es eine ordnungspolitische Konzeption, die im Diskurs von Wirtschafts-, Rechts- und Geschichtswissenschaft, Unternehmenspraxis, Politik und Theologie entstanden ist.

Vor dem Hintergrund dieser Konzeption kann die gegenwärtige Finanzkrise beurteilt werden. Sie hat viele Ursachen.[22] Die wichtigsten davon sind Defizite ordnungspolitischer Art.[23] Elementare Erkenntnisse einer Ordnungstheorie, wie sie beispielhaft von der ordoliberalen Schule formuliert worden sind, wurden über viele Jahre hinweg missachtet.[24]

2. Defizitäre Ordnungselemente als Ursachen der Finanzkrise.

Anders als die Asienkrise der Jahre 1997/98 und die lateinamerikanischen Schuldenkrisen der 1980er/90er Jahre wurde das gegenwärtige „Desaster“ auf den Finanzmärkten nicht von einem Schwellenland ausgelöst, dem man vielleicht vorwerfen könnte, es sei den Unwägbarkeiten dieser Märkte nicht gewachsen. Die Krise nahm ihren Anfang in einem hoch entwickelten Industrieland, das über die besten Finanzexperten und über eine reichhaltige Erfahrung in der Organisation der Finanzmärkte verfügt. Mit der überragenden Bedeutung der USA im internationalen Kapitalverkehr hängt es auch zusammen, dass aus der amerikanischen Krise eine Weltwirtschaftskrise wurde. Dafür sind viele Ursachen

---

[22] Siehe dazu z. B.: Neubäumer, R. (2008): Ursachen und Wirkungen der Finanzkrise – eine ökonomische Analyse, in: Wirtschaftsdienst Nr. 11, S. 732-740, sowie die verschiedenen Beiträge in „Zeitgespräch: Bankenkrise – Ursachen und Maßnahmen“ in „Wirtschaftsdienst“ Nr. 11 2008 S. 703-722. Ferner: Kronberger Kreis, Juergen B. Donges u. a. (2009): Lehren der Finanzmarktkrise. Stiftung Marktwirtschaft, Nr. 106, Berlin; Sinn, H.-W. (2009): Kasino-Kapitalismus, Berlin.

[23] In diesem Sinne auch Hüther, M.: „Die Krise als Waterloo der Ökonomik“, in: FAZ v. 16.03.2009, S. 12; Ilgmann, C.; Suntum, U. van (2008): Ist die Finanzkrise eine Krise der Marktwirtschaft? in: Wirtschaftsdienst Nr. 11, S. 741-745: „Die aktuelle Finanzkrise kann..letztlich auf die Verletzung wichtiger ordoliberaler Prinzipien zurückgeführt werden“ (S.743). - Dem steht die Behauptung entgegen, die bestehenden Regulierungen seien eine wesentliche Ursache der Krise gewesen. Begründet wurde dies auf einer Veranstaltung der Hayek-Gesellschaft mit dem Hinweis auf das fehlende Konkursrisiko der Banken. Dies habe die Verbriefung von Kreditforderungen zu attraktiv gemacht („Die Lösung als Teil des Problems“, in: FAZ v. 30.06.2009, S. 14). Dazu ist kritisch Folgendes zu bemerken: Der Untergang der Bank „Lehman Brothers“ hat gezeigt, dass es durchaus ein Konkursrisiko gab. Abgesehen davon, gibt es keinen empirischen Beleg dafür, dass die staatliche Schutzfunktion für systemisch bedeutende Banken die Verbriefungspraxis in nennenswerter Form beeinflusst hätte. Wäre es so gewesen, würden die Ereignisse des Jahres 2008 für eine stärkere – nicht schwächere – Regulierung systemisch wichtiger Banken sprechen. Diese Banken erfüllen eine öffentliche Funktion. Das macht eine staatliche Schutzfunktion unerlässlich. Führt dies zu einem übertriebenen „moral hazard“, dann muss die Geschäftspraxis solcher Banken reguliert werden. Das ist dann nichts anderes als eine Konsequenz aus der Tatsache, dass sie zur Bereitstellung eines „öffentlichen Gutes“ beitragen.

[24] „What we are experiencing is not a failure of capitalism or free markets per se, but the failure of unregulated markets – in particular, of unregulated financial sector and risk management“ (Acemoglu, D. (2009): The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics, MIT Boston, January 11, 2009 (http://econ-www.mit.edu/files/3722 Zugriff 22.03.2009).

maßgebend, die hier nicht alle diskutiert werden können. Hier geht es um das Ursprungsland der Turbulenzen und Funktionsstörungen auf den Finanzmärkten[25] und um die Frage, warum so viele Warnsignale übersehen wurden und so viele Vorsichtsmaßnahmen unterlassen worden sind. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich also auf die USA.

Grundsätzlich kann man folgendes sagen: Das in den USA in den letzten Jahrzehnten maßgebliche **Verständnis von „Markt" und „Wettbewerb**" war ein anderes als das der ordoliberalen Schule. Das Wettbewerbssystem wurde nicht als ein höchst artifizielles Kulturprodukt verstanden, das auf die Ordnungsfunktion des Staates angewiesen ist, sondern eher als ein Naturphänomen, das am besten dann funktioniert, wenn sich der Staat auf die Garantie privatwirtschaftlicher Handlungsrechte beschränkt. Nicht nur auf eine unmittelbare Lenkung der wirtschaftlichen Prozesse sollte er demnach verzichten. So sahen es auch die Ordoliberalen. Verzichten sollte er auch auf die Etablierung von Marktregeln, denn der Markt schaffe – so die Annahme – seine Regeln selbst. Niemand wisse besser, wie etwa der Handel mit komplexen Finanzprodukten zu regeln sei, als die Wertpapierhändler, die täglich mit diesen Produkten zu tun haben. Dies war das Credo von Alan Greenspan, der über viele Jahre hinweg die Geldpolitik der USA bestimmte und dessen entschiedener Widerstand gegen eine staatliche Regulierung des Handels mit neuen Finanzprodukten jeden derartigen Versuch des Gesetzgebers zum Scheitern brachte. Der Widerstand gegen staatliche Regulierung konnte sich auf einen prominenten Anwalt berufen; ob zu Recht oder zu Unrecht, sei dahingestellt. Jedenfalls hat Friedrich August von Hayek immer wieder die „Anmaßung von Wissen" angeprangert,[26] die den Staat dazu veranlassen könnte, in Bereiche einzugreifen, von denen er nichts versteht. Der Versuch, durch strengere gesetzliche Vorschriften die Finanzmarktakteure zu einem stärkeren Risikobewusstsein zu veranlassen, war so gesehen nichts anderes als eine Wissensanmaßung von Ignoranten.

Man wird die tief sitzende Abneigung gegen staatliche Ordnungsbemühungen nur verstehen können, wenn man die kollektiven und individuellen **Erfahrungen**[27] vor Augen hat, die das

---

[25] „Wie in der Krise nach 1929 ist auch heute die Destabilisierung des Banken- und Finanzsystems einem Versagen des Staates und der Politik anzulasten, in diesem Falle der USA"; Schüller, A. (2008): Liberale Ordnungspolitik – eine Notwendigkeit ohne Alternative, in: ORDO, Bd. 59, S. XI-XVII, S. XVI.

[26] Hayek, F.A.von (1996): Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien, hrsg. W. Kerber, Tübingen.

[27] Aufschlussreich ist die Biographie von Ayn Rand, die mit ihrem Roman „Atlas Shrugged" einen starken Einfluss auf das Denken ökonomischer Meinungsführer und Top-Manager hatte. Ayn Rand wurde 1905 in Russland geboren. Ein Schlüsselerlebnis muss für sie gewesen sein, dass die Bolschewiken in die Apotheke ihres Vaters einbrachen und sie zum „Staatseigentum" erklärten. Die radikale Marktideologie von Rand ist ohne dieses Kindheitstrauma wohl nicht zu erklären. Die deutsche Übersetzung von „Atlas Shrugged" ist unter dem Titel „Wer ist John Galt?" 1985 in Hamburg erschienen.

Denken vieler amerikanischer Ökonomen und Sozialphilosophen in eine bestimmte Richtung lenken. Die Vereinigten Staaten von Amerika verdanken ihre Existenz dem Entschluss unzähliger Menschen, der Bevormundung zu entfliehen, die sie in ihren Mutterländern erfahren hatten, und ein „freies“ Leben zu führen. „Frei“ wollten sie sein von staatlichem Zwang; „frei“, um ihrem Gewissen zu folgen, und nachdem die Stimme des Gewissens leiser geworden war, „frei“, um ihren Interessen zu folgen. Ein ausgeprägter Freiheitswille sah und sieht bis heute im Staat weniger den Garanten bürgerlicher Freiheitsrechte, als vielmehr eine Bedrohung individueller Freiheit. Nirgends sonst konnte sich deshalb eine libertäre Sozialphilosophie entfalten, die im Staat eine repressive Räuberbande sieht;[28] nirgends sonst konnte der exzessive Individualismus der russischen Emigrantin Ayn Rand eine so breite Resonanz finden;[29] in keinem anderen Staat wird das Recht auf persönlichen Waffenbesitz so zäh verteidigt wie in den USA, und darin kommt nicht nur der Widerstand gegen eine staatliche Bevormundung zum Ausdruck, sondern auch ein tiefes Misstrauen in die Rechtsschutzfunktion des Staates.

Diesen Hintergrund muss man im Blick haben, wenn man das **amerikanische Leitbild einer Wettbewerbsökonomie** verstehen will, das insbesondere seit der „Reaganomics“ der 1980er Jahre wieder sehr deutlich in Erscheinung getreten ist, nachdem die staatsfreundliche Konzeption des „New Deal“ seine Anziehungskraft verloren hatte.[30] Es ist ein anderes Leitbild als das der Ordoliberalen, die von anderen geschichtlichen Erfahrungen herkamen und die eine ungezügelte „Laissez-Faire“-Ökonomie nicht weniger entschieden ablehnten als eine staatlich gelenkte Wirtschaft. In den USA wurde in den letzten Jahrzehnten dem Markt und seinen Selbstregulierungskräften viel mehr vertraut, als es den Ordoliberalen um Walter Eucken berechtigt erschien, und dem Staat sehr viel stärker misstraut, als es diese Ordoliberalen wollten. Hier waren vor-wissenschaftliche Prägungen im Spiel, die die wissenschaftliche Arbeit und erst recht die wirtschaftspolitische Praxis in eine bestimmte Richtung lenkten.[31] Ökonomische und rechtswissenschaftliche Theorien sind zu einem großen

[28] So bei Rothbard, M. (1982): The Ethics of Liberty, New York und London. - Zur Kritik am “Libertarianism” aus ordo-liberaler Sicht: Godefridi, D. (2005): The Anarcho-Libertarian Utopia – A Critique, in: ORDO Bd. 56, S. 123-139.

[29] Der „Chief Executive Officer“ (CEO) einer der größten Banken der USA wird mit den Worten zitiert: „I know from talking to a lot of Fortune 500 C.E.O.’s that ‘Atlas Shrugged’ has had a significant effect on their business decisions” (Rubin, H.: Ayn Rand’s Literature of Capitalism, in: NYT v. 15.09.2007, electron. Ausgabe).

[30] “The tide is turning” überschrieben Milton und Rose Friedman ein Kapitel ihres Bestsellers “Free to Choose“ aus dem Jahre 1981, in dem sie die Abkehr von einer staatsfreundlichen Doktrin forderten, die sie im „New Deal“ verkörpert sahen, und für eine Wiederbesinnung auf die traditionellen amerikanischen Freiheitsideale eintraten; Friedman, M. & R. (1981): Free to Choose, New York.

[31] „Policymakers..were lured by ideological notions derived from Ayn Rand novels rather than economic theory“ meint Acemoglu im Blick auf den Einfluss der Marktideologie von Ayn Rand (Acemoglu, D., a.a.O., S. 4).

Teil Ausformulierungen dieser vorwissenschaftlichen – wenn man so will: ideologischen - Vorgaben. Wenn es beispielsweise darum geht, „Marktversagen“ gegen „Staatsversagen“ abzuwägen, was ohne Wertungen nicht möglich ist, dann wird die wissenschaftliche Analyse unter einem libertären Leitbild von „Markt“ stets dazu tendieren, im „Staatsversagen“ das größere Übel zu sehen und ein „Marktversagen“ zu tolerieren.[32]

Der Hinweis auf das **amerikanische Leitbild** von „Marktwirtschaft“ wäre unvollständig, bliebe unerwähnt, dass es von vielen Ländern in Laufe der letzten Jahrzehnte **kopiert** worden ist. Dies ist weniger der intellektuellen Überzeugungskraft einer bestimmten Theorie zu verdanken, als der Tatsache, dass in den USA und in Großbritannien zeitweilige höhere Kapitalrenditen und Wachstumsraten zu erzielen waren als anderswo und darin eine „Überlegenheit“ des angelsächsischen „Modells“ gesehen wurde (an einer sorgfältigen Ursachenanalyse war man dabei nicht interessiert). Im Wettbewerb der „Systeme“ schien das angelsächsische den Sieg davon zu tragen – gemessen an kurzfristigen ökonomischen Erfolgskriterien. Es ist kein Ruhmesblatt für die wirtschaftlichen und (teilweise auch) die politischen Funktionseliten der Bundesrepublik Deutschland, dass sie sehr schnell bereit waren, die deutsche ordnungspolitische Tradition für „überholt“ zu erklären und sich dem angelsächsischen „Vorbild“ anzupassen.

Mit einer **irrationalen Marktgläubigkeit** – und nicht mit streng rationalen Markttheorien – hängt es zusammen, dass viele Warnsignale auf den Finanzmärkten übersehen und viele Vorsichtsmaßnahmen unterlassen wurden. Wichtige Prinzipien, die aus ordoliberaler Sicht konstitutiv für eine Wettbewerbsökonomie sind, wurden missachtet. An **erster** Stelle ist dabei das **Haftungsprinzip** zu nennen. Die Ordoliberalen haben gezeigt: Wenn die wirtschaftlichen Akteure nicht für die Folgen ihrer Handlungen haften müssen, dann kommt es systematisch zu Fehlentscheidungen und die Märkte versagen bei ihrer Funktion, die einzelwirtschaftlichen Aktivitäten auf ein Gemeinwohl hin zu lenken. Dass die Marktakteure selbst ihre Haftung minimieren wollen, ist keine Frage. Das bedeutet aber, dass die Festlegung von Haftungsregeln nicht Sache der Marktteilnehmer sein darf, sondern durch Instanzen erfolgen muss, die unabhängig von diesen Akteuren sind, und dass diese Instanzen Sanktionsinstrumenten besitzen müssen, um die Respektierung ihrer Haftungsvorschriften

[32] Für Milton und Rose Friedman ist beispielsweise der staatliche Machtzuwachs, der mit umwelt- und gesundheitspolitischen Gesetzen verbunden ist, ein größeres Übel, als es die möglichen Schäden sind, die ohne solche Gesetze entstehen können. „The imperfect market may, after all, do as well or better than imperfect government“ (Friedmann, M. & R., a.a.O., S. 208) – und “unvollkommen” sei nun einmal alles, was in dieser Welt geschieht.

erzwingen zu können. Wie sahen die Haftungsregeln auf den amerikanischen Finanz- und Immobilienmärkten aus (und die letzteren sind ebenfalls zu berücksichtigen, denn von ihnen nahm die Finanzkrise ihren Ausgang)?

Wer nach amerikanischem Recht ein **Hypothekendarlehen** aufnimmt, haftet nicht mit seinem gesamten Vermögen, sondern nur mit der Immobilie, die er auf diese Weise finanziert.[33] Steigt deren Wert, so besitzt er einen Spielraum für weitere Kreditaufnahmen, mit denen er beispielsweise eine Urlaubsreise finanzieren oder ein Auto kaufen kann. Werden solche Wertsteigerungen allgemein erwartet, dann kann von Anfang an eine Darlehenssumme vereinbart werden, die den aktuellen Wert eines Hauses übersteigt. Das war in den Jahren 2001-2005 bei vielen Darlehensverträgen der Fall. Sofern ein Hypothekenschuldner seine Zins- und Tilgungsleistungen nicht mehr aufbringen konnte, brauchte er nur den Schlüssel seines Hauses seiner Bank schicken und schriftlich erklären, dass er aus dem Kreditvertrag aussteigt. Sein Haus hatte er zwar verloren, aber darüber hinaus gab es für ihn keine Verpflichtung, und dieser Verlust wurde möglicherweise aufgewogen durch den Nutzen, den er vorher als Hauseigentümer und als Konsument hatte. Durch Schuldenmachen konnte man also (fast) nur gewinnen. Überspitzt formuliert: Es war wie bei einem Roulette, bei man fremdes Geld einsetzt und deshalb nur Gewinnchancen hat, aber niemals verlieren kann. Kein Wunder, dass Leute an diesem Spiel mitmachten, denen keine deutsche Bank jemals Geld geliehen hätte.[34] Kein Wunder auch, dass die hemmungslose Kreditvergabe die Kauflust anheizte und die Immobilienpreise in die Höhe trieb, was die Banken zu weiteren Ausleihungen veranlasste, so dass steigende Preise weitere Preissteigerungen auslösten und eine **Spekulationsblase** entstand, durch die sich die Preise immer mehr vom realen Wert der gehandelten Objekte abhoben. Dass diese Blase einmal platzen würde, war Marktkennern schon lange vor dem Zusammenbruch der amerikanischen Immobilienmärkte klar. Aber in der allgemeinen Markteuphorie wurden alle Warnzeichen missachtet.

Nicht nur die Haftung der privaten Darlehensnehmer war begrenzt. Auch für die Banken und andere Finanzmarktakteure gab es viele Möglichkeiten, das Risiko einer misslungenen Kreditvergabe abzuwälzen und damit die eigene Haftung für diesen Misserfolg zu minimieren. Die amerikanischen Geschäftsbanken konnten ihre Hypothekenforderungen

---

[33] Zu Einzelheiten siehe: Sinn, H.-W. (2009): Kasino-Kapitalismus, Berlin, S. 106 ff.

[34] Rückblickend sagen auch amerikanische Bankmanager: „We were giving loans to people that never should have had loans“ (Zitat einer früheren Zweigstellen-Leiterin der „Washington Mutual“, einer Bank, die sich auf die Vergabe von Hypotheken-Darlehen spezialisiert hatte; Goodman, P. S.; Morgenson, Gr.: „Saying Yes, WaMu Built Empire on Shaky Loans“ in: NYT v. 27.12.2008 (elektron. Ausgabe).

weiterreichen an zwei halbstaatliche Organisationen, die unter den anheimelnden Bezeichnungen „**Freddie Mac**" und „**Fannie Mae**" bekannt waren. Diese Organisationen hatten den expliziten politischen Auftrag, auch sozial schwachen Bevölkerungsgruppen den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen. Auch unabhängig davon konnten die Hypothekenforderungen gebündelt, mit anderen Forderungen gemischt und in verschiedenen Paketen weiterverkauft werden. Die Käufer konnten ihrerseits die so „**verbrieften**" **Forderungen** neu mischen, bündeln und weiterreichen. Das ging über mehrere Runden, und dabei waren Investoren in aller Welt beteiligt. Dazu gehörten auch deutsche Landesbanken, die sich bei diesen Geschäften besonders kaufwillig zeigten, vermutlich auch deswegen, weil sie sich lange Zeit auf eine staatliche Gewährträgerhaftung berufen konnten und ihre eigene Haftung dadurch verringert wurde. Das Heimtückische an dieser Kette von Transaktionen war, dass mit jeder neuen Runde die Möglichkeit einer realistischen Risikoeinschätzung verringert wurde.[35] So entstand die Illusion, vergleichsweise hohe Renditen seien mit geringem Risiko möglich, obwohl eine Grundregel aller Börsengeschäfte sagt, dass genau dies nicht möglich ist. Die relativ problemlos Weiterreichung riskanter Forderungen und die damit erreichte Haftungsminderung für das eingesetzte Eigenkapital haben wesentlich zum Börsenfieber beigetragen, das vor Ausbruch der Finanzkrise herrschte.

Zusammengefasst: Eine weitgehende Haftungsbeschränkung für risikoreiche Transaktionen hat die Immobilien- und Wertpapiermärkte aufgebläht und eine Kasino-Mentalität entstehen lassen. Die Tugenden eines seriösen Bankkaufmanns wurden dadurch systematisch untergraben.[36] Dazu haben auch die persönlichen Haftungsbeschränkungen beigetragen, die für Börsenhändler und andere Finanzmarktspezialisten galten: Sie wurden für risikoreiche und

[35] Zur „Verbriefungskaskade" siehe: Sinn, a.a.O., S. 131 ff.

[36] Eine ehemalige Börsenhändlerin beschreibt anonym, mit welcher Frivolität, Besessenheit und Arroganz ihre Kollegen während der Boom-Jahre Kunden betrogen und Vorgesetzte hinters Licht geführt haben; Anne T. (2009): Die Gier war grenzenlos, Berlin. – Das Vorstandsmitglied einer Privatbank schreibt: „Kaum eine Branche…hat sich so wenig um das Wohl der Kunden geschert wie zuletzt viele Mitglieder der Bankenbranche. Es lässt sich ohne Überspitzung sagen, dass der eigentliche Grund für die Finanzkrise in der Preisgabe des Kundennutzens durch Banken weltweit zu finden ist, gar in einem Verrat am Kunden, der in komplexen Finanzderivaten und monatlich neuen, marketinggetriebenen Modeprodukten seinen Ausdruck gefunden hat"; zitiert aus: Schmidt, M. (2009): Abschied vom schönen Schein, in: FAZ v. 30.04.2009, Verlagsbeilage „Private Banking", S. 2. - Vom Verlust alter Tugenden war auch auf dem „European Banking Congress" am 21.11.2008 in Frankfurt/M. die Rede. Der Bundespräsident Horst Köhler schrieb bei dieser Gelegenheit der versammelten Bankenprominenz ins Stammbuch, die Kreditinstitute hätten sich an hohen Renditen berauscht und seien blind geworden für die Risiken. Nun müssten sie sich bewusst machen, dass sie „zu allererst Treuhänder derer sind, die ihnen ihr Erspartes überantwortet haben. Besinnen Sie sich wieder auf die Tugenden des soliden Bankiers", rief Horst Köhler den Top-Managern zu („Der Bundespräsident schilt die Bankvorstände", in: FAZ v. 22.11.2008, S. 11). Bei derselben Gelegenheit sagte Martin Blessing, Vorstandssprecher der Commerzbank: „Wir haben die Botschaft verstanden. Die Kritik des Bundespräsidenten war gerechtfertigt, und in der Branche herrscht bereits ein großes Maß an Einsicht, dass nicht alles richtig gelaufen ist" (a.a.O.). Manches deutet darauf hin, dass sich diese Einsicht noch nicht in der ganzen Branche durchgesetzt hat; möglicherweise ist sie dort, wo sie ursprünglich vorhanden war, inzwischen schon wieder verloren gegangen.

ertragbringende Geschäfte mit hohen Bonuszahlungen belohnt, mussten aber nicht für das Misslingen ihrer Geschäfte gerade stehen. Die Finanzkrise ist – neben vielen anderen Ursachen – auf solche Fehlanreize und eine dadurch geförderte Glücksspiel-Mentalität zurück zu führen.

Eine **zweite** Erkenntnis der Ordoliberalen, die nicht nur in den USA missachtet worden ist, bezieht sich auf die **Rolle des Staates** bei der Ordnung des wirtschaftlichen Geschehens. Der Staat soll – so haben wir gesehen – wie ein neutraler Schiedsrichter das „Marktspiel" überwachen und für „Fairness" sorgen, was nichts anderes bedeutet, als dass er auch gegen die aktuellen Interessen der „Spieler" Regeln durchsetzen muss, die im Interesse der Allgemeinheit festgelegt worden sind. Die Unabhängigkeit staatlicher Organe von gesellschaftlichen Interessengruppen aller Art ist dafür eine zwingende Voraussetzung.

An dieser Unabhängigkeit hat es weitgehend gefehlt. Dazu ein Beispiel. Schon relativ früh kam in den USA der Verdacht auf, dass sich dieser Handel mit den so genannten „Derivaten" in einer regulatorischen Grauzone abspielt und dass damit untragbar hohe Risiken verbunden sind. Ein bekannter Finanzmarktexperte sprach von den „Derivaten" als potentiellen „Massenvernichtungswaffen für das Finanzsystem".[37] Auf Anforderung einiger Kongressabgeordneter legte bereits im Jahre 1994 das amerikanische „General Accounting Office" einen Bericht vor, in dem signifikante Lücken und Schwächen in der Regulierung des Handels mit „Derivaten" festgestellt wurden. Daraufhin gab es eine **Gesetzesinitiative**, die eine Regulierung dieses Marktsegments zum Ziel hatte. Dieses Gesetz wurde niemals beschlossen. Es **scheiterte** am massiven Widerstand der Bankenwelt,[38] genauso wie übrigens eine Initiative der deutschen Bundesregierung, die Geschäftsmodelle von Kreditinstituten im Blick auf bestimmte Mindestanforderungen für das Risikomanagement durch die „Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht" (Bafin) **überprüfen** zu lassen. Die deutschen Banken haben das **verhindert**. Josef Ackermann hat das im November 2008 als einen großen Fehler bezeichnet und gesagt, in der Frage der Bankenaufsicht habe er sich vom

[37] Zitat von Warren E. Buffet. Er nannte im Jahre 2003 die „Derivate" „…financial weapons of mass destruction, carrying dangers that, while now latent, are potentially lethal" (Goodman, P. S.: "Taking Hard New Look at a Greenspan Legacy", in: NYT v. 8.10.2008, electron. Ausgabe). Bekannt geworden ist auch die Aussage von George Soros, einem der erfolgreichsten Börsenspekulanten, er hätte sich nie auf den Handel mit „Derivaten" eingelassen „…because we don't really understand how they work" (a.a.O.).

[38] Über die verschiedenen Versuche zur Regulierung des Handels mit „Derivaten" berichtet Goodman, a.a.O. Alle diese Versuche scheiterten. „Der Zeitgeist – und die Ideologie der Regierung George W. Bush – waren … zutiefst regulierungsfeindlich", Krugman, P. (2009): Die neue Weltwirtschaftskrise, Frankfurt/M. und New York, S. 191.

„Saulus zum Paulus" gewandelt.[39] (Man kann nur hoffen, dass er sich nicht in einen „Saulus" zurückverwandelt, nachdem der große Schock abgeklungen ist und die Banken wieder mehr Selbstbewusstsein an den Tag legen.)

Natürlich ist jede staatliche Regelsetzung für die Märkte auf die Mitarbeit der Marktteilnehmer angewiesen. Aber es macht einen Unterschied, ob die Marktteilnehmer in dem Bewusstsein mitarbeiten, dass es nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch in ihrem eigenen Interesse liegt, wenn sie sich an bestimmte Regeln binden und diese Selbstbindung durch den Staat moderiert und sanktioniert wird[40] - oder ob die Marktakteure alle Hebel in Bewegung setzen, um eine solche Selbstbindung unter staatlicher Aufsicht zu verhindern. Genau dies war nicht nur in den USA,[41] sondern auch bei uns und in vielen anderen Ländern der Fall.[42] Unter dem Einfluss einer Marktgläubigkeit, die mit den „animal spirits"[43] der Wirtschaftsteilnehmer sehr viel und mit ökonomischer Theorie relativ wenig zu tun hatte, wurde eine elementare Erkenntnis der ordoliberalen Schule missachtet – die Erkenntnis nämlich, dass eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung einen qualitativ „starken" Staat benötigt, der als neutraler „Schiedsrichter" das Marktspiel überwacht.[44]

---

[39] „Ackermann: Aufsicht soll Banken-Geschäftspläne prüfen", in: FAZ v. 18.11.2008, S. 13.

[40] Staatlich sanktionierte Regeln, die zur Transparenz der Finanzmärkte beitragen, stellen ein „öffentliches Gut" dar. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein solches Gut auch durch private Wirtschaftsteilnehmer angeboten wird. Die „Rating-Agenturen" könnten das insofern leisten, als sie mit der Bewertung der Kreditwürdigkeit von Schuldnern die Transparenz der Kapitalmärkte erhöhen und damit zur Rationalität der Entscheidungen von Portfolio-Investoren beitragen. In den letzten Jahren haben die „Rating-Agenturen" jedoch bei dieser Funktion weitgehend versagt, weil sie nicht nur Schuldner auf ihre Kreditwürdigkeit hin geprüft, sondern sie auch bei der Aufnahme von Schulden (d. h. bei der Wertpapier-Emission) beraten haben. Bei dieser Beratungstätigkeit waren hohe Gewinne zu erzielen, und das führte beispielsweise bei der „Rating-Agentur" Moody's dazu, dass „a decade or so ago .. top management started pushing the company to be more profit-oriented and friendly to issuers of debt". Die Objektivität der Kreditwürdigkeitsprüfung litt darunter, und dies ist eine der Ursachen für das „Marktversagen" der letzten Jahre. Die Erfahrungen mit „Moody's" und anderen „Rating-Agenturen" zeigen, wie problematisch es ist, wenn die Bereitstellung eines „öffentlichen Gutes" von gewinnorientierten Unternehmen erwartet wird (siehe dazu: Morgenson, G.: „Debt Watchdogs: Tamed or Caught Napping?" in: NYT v. 6.12.2008 (elektron. Ausgabe).

[41] „Die Aufsicht (hat) Forderungen nach Deregulierungen mitunter leichtfertig nachgegeben, zum Beispiel indem sie die Eigenkapitalvorschriften für US-amerikanische Investmentbanken gelockert hat", Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2008/09, Berlin, S. 4.

[42] Begründet wurde dies häufig mit der Behauptung, die Märkte könnten sich selbst regulieren. Doch „die Selbstregulierung der Finanzmärkte ist der falsche Weg. Das ist so, als würde man einen Hund damit beauftragen, einen Futtervorrat zu bewachen" zitiert Anne T. den Chefvolkswirt der Deutschen Bank, Norbert Walter, mit einer Aussage auf einer Derivatetagung im Oktober 2008 (Anne T., a.a.O., S. 148f.). – G. Fey bewertet das Potential der Finanzmärkte zur Selbstregulierung sehr viel positiver – unter der Voraussetzung, dass der Staat die richtigen ordnungspolitischen Anreize setzt (insbesondere durch strenge Haftungsvorschriften); Fey, G. (2006): Banken zwischen Wettbewerb, Selbstkontrolle und staatlicher Regulierung, Stuttgart.

[43] Siehe dazu: Akerlof, G. A.; Shiller, R. J. (2009): Animal Spirits, Frankfurt/M. und New York.

[44] Man kann durchaus ein „Staatsversagen" (und nicht ein „Marktversagen") als die Ursache der Finanzmarktkrise sehen (so z. B. bei Schüller, a.a.O.). Dabei darf eine Ursachenanalyse aber nicht stehen bleiben. Das „Staatsversagen" ist mit einem grundsätzlichen Misstrauen in die Ordnungsfunktion des Staates und einem ebenso prinzipiellen Vertrauen in die Selbstregulierungskräfte des Marktes zu erklären – d.h. einem Wahrnehmungsraster, das aller wissenschaftlichen Analyse von Marktprozessen vorausging und ihm die

Das galt auch im Blick auf eine **dritte** Erkenntnis, die im ordoliberalen Denken eine zentrale Rolle spielt: **Sozialpolitik** darf nicht gegen den Markt, sondern nur mit dem Markt durchgeführt werden, d. h. so, dass sie mit den Prinzipien einer Wettbewerbsordnung kompatibel ist. In dieser Hinsicht sind die ordnungspolitischen Fehlentscheidungen notorisch. Das gilt erstaunlicherweise auch für die USA, wo man erwarten könnte, dass sich der Staat mit sozialpolitischen Maßnahmen zurückhält – und wo er dies in vieler Hinsicht auch tut. Aber die USA wären nicht das Land der extremen Gegensätze, wenn es nicht zu jeder libertären Übertreibung auch eine Übertreibung in der Gegenrichtung geben würde.

Im Jahre 1977 verabschiedete der amerikanische Kongress den so genannten „**Community Reinvestment Act**", der zum Ziel hatte, die Verwahrlosung städtischer Wohnbezirke aufzuhalten.[45] Zu diesem Zweck sollte auch sozial schwachen Bevölkerungsgruppen der Erwerb von Wohneigentum ermöglicht werden. Die Clinton-Regierung novellierte dieses Gesetz im Jahre 1995 und erhöht dadurch seine Schlagkraft. Die Banken wurden verpflichtet, auch an einkommensschwache Antragsteller einen Kredit zu vergeben, und die Bankenaufsicht sorgte für den nötigen Druck: Die Genehmigung für eine Einlagensicherung wurde beispielsweise nur erteilt, wenn das spezielle „Rating" einer Bank bei der Kreditvergabe an Bedürftige hoch genug war.[46] Es war möglich, gegen eine Bank gerichtlich vorzugehen, wenn sie einen Kreditantrag wegen mangelnder Kreditwürdigkeit des Antragstellers ablehnte. In diesem Zusammenhang wird auf einen pikanten Fall hingewiesen: Barack Obama hat in seiner Zeit als Rechtsanwalt erfolgreich einen bedürftigen Klienten vertreten, der gegen die angebliche „Diskriminierung" der „Citibank" klagte, weil diese seinen Kreditantrag abgelehnt hatte.[47]

Sozialpolitische Ziele durch einen derart massiven Eingriff in Marktprozesse zu verfolgen, widerspricht allen ordnungspolitischen Erkenntnissen. Die Kriterien wirtschaftlicher Vernunft

---

Richtung vorgab. Anders ist die Deregulierungs-Euphorie nicht zu erklären, die beispielsweise strengere Haftungsregeln für die Finanzmarktakteure verhinderte.

[45] Sinn, a.a.O., S. 116 ff.

[46] Auch die Bush-Regierung war an der Durchsetzung dieses Gesetzes interessiert. Was die Verwirklichung des „Traums vom Eigenheim für jeden Amerikaner" anbelangte, unterschieden sich die Republikaner nicht von den Demokraten. Über Präsident Bush heißt es: „He pushed hard to expand homeownership, especially among minorities, an initiative that dovetailed with his ambition to expand the Republican tent – and with the business interests of some of his biggest donors. But his housing policies and hands-off approach to regulation encouraged lax lending standards" (Becker, J.; Stolberg, Sh. G.; Labaton, St.: "White House Philosophy Stoked Mortgage Bonfire", NYT v. 20.12.2008 (electron. Ausgabe).

[47] Sinn, a.a.O., S. 118.

werden auf diese Weise außer Kraft gesetzt. Dass dann die Märkte aus dem Ruder laufen, braucht niemand zu wundern.

Zu den konstitutiven Prinzipien einer Wettbewerbsökonomie hat Eucken auch die **Stabilität der Währung** gezählt – ein **vierter** Punkt, der hier erwähnt werden soll. In die Geldpolitik der Notenbank hatte er kein allzu großes Vertrauen. Er wollte diese Politik an strenge Regeln binden, wie beispielsweise die einer Waren-Reserve-Währung.[48] Sie hätte ähnlich funktioniert wie der Goldstandard des 19. Jahrhunderts. Den Spielraum für eine autonome Geldpolitik der Nationalstaaten hätte sie auf Null reduziert.

Ein solches Währungssystem ist heute praktisch nicht zu verwirklichen. Das nimmt aber der Forderung nach einer stabilen Währung nicht ihre Berechtigung. Unter den heutigen Bedingungen richtet sich diese Forderung vor allem an die Notenbank. Wie sah die Politik der amerikanischen **Notenbank** aus? Inwiefern hat sie zur Finanzkrise beigetragen?

In den Jahren 2001-2003 hat das amerikanische „Federal Reserve System“ eine Politik **niedriger Zinsen** verfolgt. Der Zins, den es von den Geschäftsbanken für die kurzfristige Überlassung von Liquidität verlangte, sank von 6,5% im Jahre 2000 auf 1% im Jahre 2003.[49] Das Kreditgeschäft des Bankensektors wurde durch belebt, und dies hat ohne Zweifel auch zum „Boom“ auf den Immobilienmärkten beigetragen. Um die amerikanischen Geldpolitik angemessen beurteilen zu können, muss man aber berücksichtigen, dass sie vor der schwierigen Aufgabe stand, eine Rezession zu verhindern, die nach dem 11. September 2001 drohte. Im Dilemma zwischen einer antizyklischen Konjunkturpolitik und einer Verhinderung von Spekulationsblasen entschied sie sich für das erste und wurde dafür allseits gelobt. Zunächst erschien diese Politik auch vernünftig zu sein, denn eine Rezession konnte ebenso verhindert werden wie eine spekulative Übertreibung auf den Aktienmärkten.[50] Es bleibt allerdings der Vorwurf, dass die Bank zu spät gegen die sich abzeichnende Blase auf den Immobilienmärkten vorging. Auf jeden Fall wird man nicht davon sprechen können, dass das

[48] Eucken, a.a.O., S. 261 ff.
[49] Sinn, a.a.O., S. 54.
[50] Im Blick auf diese Entwicklung meint Hans-Werner Sinn: Alan Greenspan, der Präsident der Notenbank, „ hat seinen Job eigentlich ganz gut gemacht“ (a.a.O., S. 54). Zweifel an der These, die Geldpolitik der amerikanischen Notenbank habe die Finanzkrise ausgelöst, äußern auch: Flassbeck, H.; Spiecker, F. (2008): Greenspans Geldpolitik war es nicht, in: Wirtschaftsdienst Nr. 12, S. 805-809. Anderer Meinung sind die Mitglieder des Kronberger Kreises, die in der Politik des “leichten Geldes“ nicht nur der amerikanischen Notenbank, sondern auch der EZB, eine Ursache der Finanzmarktkrise sehen; siehe: Kronberger Kreis, a.a.O., S. 3. Auch Ilgmann/van Suntum messen dem „Geldmengenüberhang“, zu dem die Zentralbankpolitik beigetragen hat, eine größere Bedeutung bei der Entstehung der Krise zu, siehe: Ilgmann/van Suntum, a.a.O., S. 743 f.

ordoliberale Prinzip der währungspolitischen Stabilität konsequent verfolgt worden wäre, wobei die eigentlichen Versäumnisse nicht erst nach 2001 begangen wurden, sondern schon lange davor.

Von eklatanten Versäumnissen muss auch im Blick auf die **Stabilisierung internationaler Finanzmärkte** gesprochen werden. Dass es hier schon lange vor den gegenwärtigen Turbulenzen systemische Risiken gab, war kein Geheimnis. Es gab auch Versuche, diese Risiken zu verringern, aber die entsprechenden Initiativen wurden sehr schnell abgeblockt. Ein prominenter Zeuge dafür ist der deutsche Bundespräsident, der in seiner Berliner Rede vom 24. März 2009 von einem „persönlichen Scheitern“ sprach. Als geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds habe er im Jahre 2000 den IWF zum Exzellenzzentrum für die Stabilität des internationalen Finanzsystems machen wollen. Das gigantische Finanzvolumen und die überkomplexen Finanzprodukte hätten ihm Sorgen bereitet. Viele, die sich auskannten, hätten vor dem wachsenden Risiko einer Systemkrise gewarnt. Aber, so beschreibt Horst Köhler sein damaliges Scheitern: „In den Hauptstädten der Industriestaaten wurden die Warnungen nicht aufgegriffen: Es fehlte der Wille, das Primat der Politik über die Finanzmärkte durchzusetzen“.[51] Mit den Worten der ordoliberalen Schule: Es fehlte der Mut, durch ein entschlossenes politisches Handeln die konstitutiven Prinzipien einer Wettbewerbsökonomie durchzusetzen. Eine irrationale Marktgläubigkeit und die partikulären Interessen einer einzelnen Branche vernebelten die ökonomische Vernunft und lähmten den ordnungspolitischen Willen.

Die gegenwärtige Finanzkrise hat also **viele Ursachen**, in denen man gravierende ordnungspolitische Versäumnisse sehen muss. Natürlich wird niemand sagen können, wie sich die internationalen Finanzmärkte entwickelt hätten, wären die genannten Ordnungslücken geschlossen worden. Ob es dann keine Turbulenzen und Übertreibungen gegeben hätte, steht dahin.[52] Menschen sind verführbar, sie unterliegen Irrtümern[53], ihre

[51] Horst Köhler (2009): Der Markt braucht Regeln und Moral. Die „Berliner Rede“ des Bundespräsidenten vom 24. März 2009 in leicht gekürzter Fassung, in: FAZ v. 25.03.2009, S. 8.

[52] Zu den Ursachen der internationalen Finanzkrise gehört beispielsweise das globale Ungleichgewicht zwischen dem großen Leistungsbilanzüberschuss Chinas und dem dazu komplementären Leistungsbilanzdefizit der USA. Früher oder später hätte es zu Anpassungen monetärer und realwirtschaftlicher Art führen müssen. Inzwischen zeichnen sich solche Anpassungen auch ab. Eine vernünftige Ordnungspolitik hätte diese Anpassungsprozesse wahrscheinlich erleichtert.

[53] Daraus den Schluss zu ziehen, es hätte überhaupt nichts zur Verhinderung einer globalen Finanzkrise unternommen werden können, ist nichts weiter als eine Mischung aus Fatalismus und Lernverweigerung. Ein Paradebeispiel dafür bietet Karen Horn, wenn sie über die gegenwärtige Krise schreibt: Diese „zählt zu den unvermeidbaren. Nicht der geringste Abstrich ist zulässig von den drei Hauptsätzen der einzig treffenden Diagnose: Es lebt sich gut am Vesuv. Leider bricht er gelegentlich aus. Aber niemand weiß, wann“ (Horn, K.:

„animal spirits“ sind nur schwer zu zügeln. Aber gerade deshalb sind Selbstbindungen so wichtig. Genau dies lehrt uns die Finanzkrise.

3. Ordnungspolitische Herausforderungen.

Was in der ökonomischen Theorie allgemein anerkannt wird, ist in der politischen Praxis nur schwer zu verwirklichen: das **Primat der Ordnungspolitik**. Die Wirtschaftspolitik steht nicht außerhalb des Machtkalküls von Parteien und Interessengruppen; ihr Zeithorizont ist im Allgemeinen nicht größer als der einer Legislaturperiode, und sie muss die jeweilige Stimmung und Interessenlage der Wähler ernst nehmen, wenn sie handlungsfähig bleiben will. Prinzipientreu sein, auf die Interdependenz aller einzelwirtschaftlichen Prozesse und ablaufspolitischen Entscheidungen achten, sowie langfristig denken: Das wird angesichts dieser politischen Gegebenheiten sehr leicht als ein wirklichkeitsfremder Dogmatismus wahrgenommen. Damit sind keine Wahlen zu gewinnen, jedenfalls nicht in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2009. Sich von den politischen Gegebenheiten treiben zu lassen und stets nur die am lautesten vorgetragenen Forderungen zu befriedigen, das führt aber zu einem prinzipienlosen Opportunismus, der die Funktionsfähigkeit einer arbeitsteiligen Wirtschaft ruiniert und ständig mehr Probleme schafft, als er lösen kann. Die Ordnungspolitik bewegt sich also auf einem schmalen Grad zwischen **Dogmatismus** und **Opportunismus**. Sie darf sich nicht allzu weit entfernen von den tagespolitischen Interessen der Wähler, und sie darf sich ihnen nicht zu stark annähern. Wie groß ihr Handlungsspielraum ist, hängt ab vom Problembewusstsein und den Präferenzen der Bevölkerung und von der Überzeugungskraft eines ordnungspolitischen Entwurfs, aber auch davon, wie spürbar die Nachteile eines ordnungspolitischen Defizits sind.

Was diesen letzten Punkt anbelangt, so stehen gegenwärtig die **Chancen** für eine **Neuordnung** der Finanzmärkte nicht schlecht. Das Versagen dieser Märkte ist offenkundig, und dass es zu einem großen Teil auf Regulierungsmängel zurückzuführen ist, ist ebenfalls nicht zu übersehen. Schon vor Jahren gab es einen großen Ordnungsbedarf,[54] aber der

---

Modell Deutschland, in: FAZ v. 30.-04.2009, S. 31 und 33). Die Finanzkrise ist also über uns hereingebrochen wie ein Naturereignis. Niemand ist dafür verantwortlich und niemand konnte etwas dagegen unternehmen. Auf derselben Linie liegt die Argumentation von Bankmanagern auf „Wall Street“. Sie sehen sich als Opfer eines „once-in-a-lifetime tsunami that nothing could have prevented“ (Cohan, W. G.: “A Tsunami of Excuses” in: NYT v. 12.3.2009, elektron. Ausgabe). Mit der kompletten Weigerung, Fehler und Versäumnisse einzusehen und daraus Konsequenzen zu ziehen, ist die nächste Krise vorprogrammiert.

[54] Siehe dazu: Sautter, H. (2004): Weltwirtschaftsordnung, München, 4. Kapitel „Die monetäre Ordnung der Weltwirtschaft“, S. 152 ff.

politische Wille für eine Neuordnung fehlte. Der damalige Chefökonom des Internationalen Währungsfonds schrieb im Jahre 1999, als die Asienkrise gerade überstanden war, wir brauchten wohl noch eine oder zwei weitere Krisen, bis eine Neuordnung der Finanzmärkte politisch durchsetzbar sei.[55] Jetzt haben wir zumindest eine davon, und sie ist schwer genug. Das hat selbst in den USA und in Großbritannien, die sich lange gegen eine grundlegende Neuordnung gesperrt haben, die Bereitschaft für sinnvolle Regulierungen geweckt.

So hat im Juni 2009 die Regierung Obama einen Plan zur umfassenden **Reform** der **amerikanischen Finanzmärkte** vorgelegt. Institute, die für die Stabilität des Finanzsystems bedeutend sind, sollen der Kontrolle der Notenbank unterworfen werden; das gilt auch für die so genannten „Schattenbanken", die bankähnliche Geschäfte betreiben, aber bisher keiner Aufsicht unterliegen; für den Handel mit „Derivaten" ist eine Regulierung vorgesehen (eine Forderung, die schon vor 15 Jahren erhoben wurde, aber am entschiedenen Widerstand der Bankenwelt scheiterte); die Eigenkapitalvorschriften für Banken sollen verschärft werden (was ihre Haftung erhöhen und ihre Präferenz für risikoreiche Geschäfte verringern würde); den Kreditgebern soll es verwehrt sein, das gesamte Darlehensrisiko auszulagern (auch dies würde ihre Haftung erhöhen); die Regulierungsbehörden sollen Richtlinien für die Vergütung von Managern erlassen. Das sind einige der wichtigsten Programmpunkte. Die politische Debatte über dieses Programm hat sehr hitzig begonnen.[56] Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Pläne der Regierung die beiden Kammern des Kongresses unverändert passieren werden. Aber es gibt einen breiten Konsens dahingehend, dass eine Neuordnung des Finanzsystems unerlässlich ist. Das ist eine deutliche Korrektur am lange vorherrschenden Marktverständnis,[57] das der Selbstregulierung der Märkte blind vertraute.[58]

Auch in der **Europäischen Union** tut sich etwas. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten haben Vorschläge für eine stärkere Aufsicht über die Finanzmärkte vorgelegt. Für Banken, Wertpapierdienstleister und Versicherungen soll es jeweils eigene

---

[55] Rogoff, K. (1999): International Institutions for Reducing Global Financial Instability, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 13/4, S. 21-42, S. 28.

[56] „Hitzige Debatte über Neuordnung der amerikanischen Finanzaufsicht", in: FAZ v. 19.06.2009. S. 13.

[57] Die Korrekturen gehen aber längst nicht so weit, wie es beispielsweise P. Wahl fordert, der sich das Anliegen von „Attac" zu eigen macht. Er fordert eine noch sehr viel weiter gehende staatliche Kontrolle über die Finanzmärkte; Wahl, P. (2009): Entwaffnet die Märkte! Der Finanzcrash – Ursachen, Hintergründe, Alternativen, Hamburg.

[58] Bert Rürup ist der Meinung, dass wir „in zwanzig Jahren..die Finanzmarktkrise als große Zäsur betrachten (werden), die zu einem Abschied vom angelsächsischen Liberalimus und zu einer Wiederentdeckung des europäischen Liberalismus geführt hat"; Interview mit Bert Rürup in „Die Zeit" v. 12.03.2009. S. 32.

Aufsichtsgremien geben.[59] Sie sollen vor allem dafür sorgen, dass die Regeln für die europäischen Finanzmärkte in einheitlicher Weise angewandt werden. Der Behörde für die Wertpapieraufsicht wird auch die Aufgabe zugewiesen, die Supervision über die „Rating-Agenturen“ zu übernehmen. Das ist neu. Die EU zieht damit die Konsequenz aus der Tatsache, dass diese Agenturen bei der Bereitstellung des „öffentlichen Gutes“ „Markttransparenz“ durch ihre interne Interessenverknüpfung versagt haben. Außerdem ist vorgesehen, einen „Europäischen Rat für Systemrisiken“ zu schaffen, der als Frühwarnsystem dienen und den Mitgliedsländern empfehlen soll, wie sie mit Risiken umgehen können. Diese neue Aufsichtsstruktur soll im Jahre 2010 in Kraft treten.

Die Finanzkrise hat also den von Horst Köhler erwähnten jahrelangen „Widerstand in den Hauptstädten der Industriestaaten“ gegen eine Neuordnung der Finanzmärkte zumindest teilweise beseitigt. Die Frage wird sein, ob das Erschrecken über die eigenen Versäumnisse lange genug anhält, um trotz der Ermüdungserscheinungen bei den nun folgenden Verhandlungen den nötigen Druck auf ein Verhandlungsergebnis zu erzeugen. Jedenfalls haben die Industrieländer erkannt, dass es an ihnen liegt, das internationale Finanzsystem auf eine verlässlichere Grundlage zu stellen. Damit ist eine wichtige Voraussetzung geschaffen, um zusammen mit den Schwellen- und Entwicklungsländern eine Neuordnung der Finanzmärkte herbeizuführen.

Nicht nur im Blick auf diese Märkte gibt es einen ordnungspolitischen Handlungsbedarf. Er besteht auch in vielen anderen Bereichen, und zwar auf nationaler wie internationaler Ebene. Um mit den nationalen Herausforderungen zu beginnen und dabei nur ein Beispiel zu nennen: Das unübersehbare Geflecht an staatlich organisierten **Sozialleistungen** muss im Blick auf seine Ordnungskonformität überarbeitet werden. Die wesentlichen Elemente einer Wettbewerbsordnung, nämlich Eigeninitiative und Selbstverantwortung, müssen auch hier zur Geltung gebracht werden. Auf internationaler Ebene geht es beispielsweise darum, die vielen Sonderregelungen und Ausnahmebestimmungen im **Güterhandel** zu beseitigen und eine größere **Regelbindung** zu erreichen. Vordringlich sind auch internationale Regelungen zum Schutz **globaler Kollektivgüter**. Die Begrenzung der Schadstoffemission, um den Klimawandel noch einigermaßen beherrschbar zu machen, ist dabei die größte Herausforderung.[60]

[59] „Die EU erhält drei neue Aufsichtsbehörden“, in: FAZ v. 20.06.2009, S. 9.
[60] Zum Reformbedarf bei der Ordnung des Welthandels und zu den notwendigen Regeln für die internationale Ressourcen- und Umweltnutzung siehe: Sautter, a.a.O., Kapitel 3 (S. 85 ff.) und Kapitel 5, S. 213 ff.

Die zuletzt genannten Probleme werden nicht mit derselben Dringlichkeit wahrgenommen wie die Krise des Finanzsystems. Der unmittelbare Handlungsdruck ist deshalb geringer. Wenn es beim Klimaschutz, bei der Reform des Welthandelssystems und anderen Bereichen zur Etablierung sinnvoller Regeln kommen soll, dann nur, wenn sich das **Problembewusstsein** und die **Präferenzen** einer genügend großen Zahl von Wählern in den maßgeblichen Ländern ändern. Nur dann ist mit politischen Prozessen zu rechnen, die auf nationaler wie internationaler Ebene zu einer vertretbaren Ordnung wirtschaftlicher Prozesse führen, das heißt einer Ordnung, die nicht nur für wirtschaftliche Effizienz sorgt, sondern auch die Lebenschancen künftiger Generationen zur Geltung bringt, gravierende soziale Ungleichheiten überwinden hilft und günstige Voraussetzungen für die Entfaltung menschlicher Würde schafft; mit einem Wort: einer Ordnung, die **ethisch legitim** ist. Dass eine Wirtschaftsordnung nicht nur ökonomisch rational, sondern auch ethisch legitim sein muss, war eine Grundüberzeugung der Ordoliberalen. Sie ist für die heutigen wirtschaftspolitischen Überlegungen nicht weniger richtungweisend als die ordoliberalen Prinzipien für einen funktionsfähigen Wettbewerb.

Bei Eucken und seinen Mitstreitern ist dieses normative Verständnis der Wirtschaftsordnung in einem interdisziplinären Dialog entstanden, in dem die Sachlogik der Wirtschaft, das Handlungswissen der Politik und das Orientierungswissen der Ethik zur Sprache kamen. Anders als durch einen solchen **Diskurs** werden wir auch heute nicht zu wirtschaftlichen vernünftigen und zugleich ethisch akzeptablen Regeln finden. Eine Grundvoraussetzung dafür ist die gegenseitige Offenheit derer, sich als Experten für die Sachgesetze der Wirtschaft und für die „Kommunikation motivierender Lebensüberzeugungen“[61] verstehen.

Wer die Schriften von Eilert Herms kennen, der weiß, dass ich mit der letzten Formulierung ihn zitiert habe. Eine Interaktionsordnung für die Wirtschaft entsteht nach Herms aus dem Zusammenwirken der gesellschaftlichen Funktionsbereiche „Ökonomie“, „Politik“, „Wissenschaft“ und „Religion“[62], wobei dem „Religions- bzw. Weltanschauungssystem“ die Aufgabe zukommt, eine „inhaltlich bestimmte Überzeugung über die ursprüngliche Natur und

---

Internationale Ordnungssysteme müssen auch eine Regelung finden für den Standortwettbewerb der Staten. H.-W. Sinn zeigt, dass der Wettbewerb der Nationalstaaten mit Regelsystemen, die den nationalen Eigeninteressen entsprechen, u. U. zur Wiederholung von nationalem „Marktversagen“ auf internationaler Ebene führt und deshalb eine internationale Ordnung des „Systemwettbewerbs“ notwendig ist; Sinn, H.-W. (2003): The New Systems Competition, Malden (MA) usw.

[61] Herms, E. (2004): Die Wirtschaft des Menschen. Beiträge zur Wirtschaftsethik, Tübingen, S. 138.

[62] Ebenda, S. 140.

Bestimmung des menschlichen Daseins“ [63] zu kommunizieren. Der spezifische Beitrag der Theologie zu dieser Interaktion scheint mir darin zu liegen, dass sie unbeirrt durch die Horizontverengung einer sich überschlagenden Säkularisierung die „Relativierung des Wirtschaftens auf die Bedingungen und Ziele der (menschlichen) Gesamtexistenz“ zur Sprache bringt.[64] Mit anderen Worten: **Wirtschaften** ist kein Selbstzweck. Es hat eine dienende Funktion; es muss **mediatisiert** werden[65] auf die Natur und Bestimmung des menschlichen Daseins, weil es nur so frei bleibt von einer Überfrachtung mit unerfüllbaren Erwartungen und damit zu seiner eigenen Sachlogik findet.

Die Finanzkrise hat ihre tiefste Ursache in der fehlenden Mediatisierung von Geldgeschäften. Die größte Funktionsstörung der Weltwirtschaft seit 1929 fordert deshalb nicht nur zu neuen ordnungspolitischen Anstrengungen heraus, sondern auch zur Reflexion über den Stellenwert des Wirtschaftens für ein menschliches Leben, das sich seiner Bestimmung bewusst ist. Zu dieser Reflexion hat die Theologie einen unersetzbaren Beitrag zu leisten. Je mehr sich eine Kirche ihres Bekenntnisses bewusst ist, umso eher ist auch mit einem **Präferenzenwandel** zu rechnen, der die politischen Prozesse möglich macht, die für eine Ordnung der Märkte unerlässlich sind. „Erforderlich ist, dass die relevante Mehrheit der Bevölkerung in allen Ländern von einem Verständnis der ursprünglichen Verfassung und Bestimmung des menschlichen Lebens beseelt ist, kraft dessen in das Spektrum der Güter, die für sie eine effektive Anziehungskraft besitzen, auch eine freiheitlich, gerechte und friedliche Ordnung des Zusammenlebens gehört, die die ursprüngliche Würde jedes Menschen wahrt“[66]
- und das gilt auch für die Wirtschaftsordnung. Dem ist nichts hinzuzufügen.

[63] Ebenda, S. 153.
[64] Ebenda, S. 150. – Schramm sieht den Beitrag der Kirchen zu einer ökonomisch rationalen und ethisch legitimen Wirtschaftsordnung in der „Kontingenzeröffnung durch Kritik an Ersatztheologie in ökonomischen Konzepten“, Schramm, a.a.O., S. 157 f.
[65] Herms, a.a.O., S. 162.
[66] Ebenda, S. 274.

Literatur

Acemoglu, D. (2009): The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics, MIT Boston, January 11 (http://econ-www.mit.edu/files/3722, Zugriff 22.03.2009).

Akerlof, G. A.; Shiller, R. J. (2009): Animal Spirits, Frankfurt/M. und New York.

Becker, J.; Stolberg, Sh. G.; Labaton, St. (2008): White House Philosophy Stoked Mortgage Bonfire, in: NYT v. 20.12.2008 (elektron. Ausgabe).

Berg, H.; Cassel, D.; Hartwig, K.-H. (2003): Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, München, S. 171-296.

Brakelmann, G.; Jähnichen, Tr. (Hrsg.) (1994): Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft, Gütersloh.

Cassel D. (1988): Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik, in: Cassel, D.; Ramb, B.-Th.; Thieme, H. J. (1988): Ordnungspolitik, München, S. 313-333.

Cohan, W. G. (2009): A Tsunami of Excuses, in: NYT v. 12.03.2009 (elektron. Ausgabe).

Donges, J.B.; Freytag, A. (2001): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart.

Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern und Tübingen.

Fey, G. (2006): Banken zwischen Wettbewerb, Selbstkontrolle und staatlicher Regulierung, Stuttgart.

Flassbeck, H.; Spiecker, F. (2008): Greenspans Geldpolitik war es nicht, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 12, S. 805-809.

Freytag, A. (2002): Die ordnende Potenz des Staates, Prinzipien für eine Wettbewerbs- und Währungsordnung, in: Pies, I.; Leschke, M. (Hrsg.) (2002): Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen, S. 113-127.

Friedman, M. & R. (1981): Free to Choose, New York.

Godefridi, D. (2005): The Anarcho-Libertarian Utopia – A Critique, in: ORDO, Bd. 56, S. 123-139.

Goldschmidt, N.; Wegner, G.; Wohlgemuth, M.; Zweyner, J. (2009): Was ist und was kann Ordnungsökonomik? In: FAZ v. 19.06.2009, S. 12.

Goodman, P. S. (2008): Taking Hard New Look at a Greenspan Legacy, in: NYT v. 08.10.2008 (elektron. Ausgabe).

Goodman, P.S.; Morgenson, Gr. (2008): Saying Yes, WaMu Built Empire on Shaky Loans, in: NYT v. 27.12.2008 (elektron. Ausgabe).

Hayek, F. A. von (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, München.

Ders. (1996): Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien, hrsg. W. Kerber, Tübingen.

Herms, E. (2004): Die Wirtschaft des Menschen. Beiträge zur Wirtschaftsethik, Tübingen.

Horn, K. (2009): Modell Deutschland, in: FAZ v. 30.04.2009, S. 31 und 33.

Hüther, M. (2009): Die Krise als Waterloo der Ökonomik, in: FAZ v. 16.03.2009, S. 12.

Ilgmann, C.; Suntum, U.. van (2008): Ist die Finanzkrise eine Krise der Marktwirtschaft? in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, S. 741-745.

Köhler, H. (2009): Der Markt braucht Regeln und Moral. Die „Berliner Rede“ des Bundespräsidenten vom 24. März 2009 in leicht gekürzter Fassung, in: FAZ v. 25.03.2009, S. 8.

Kronberger Kreis, Juergen B. Donges u.a. (2009): Lehren der Finanzmarktkrise, Stiftung Marktwirtschaft, Nr. 106, Berlin.

Krugman, P. (2009): Die neue Weltwirtschaftskrise, Frankfurt/M. und New York.

Morgenson, Gr. (2008): Debt Watchdogs: Tamed or Caught Napping? In: NYT v. 06.12.2008 (elektron. Ausgabe).

Müller-Armack, A. (1944): Genealogie der Wirtschaftsstile. Die geistesgeschichtlichen Ursprünge der Staats- und Wirtschaftsformen bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, Stuttgart.
Neubäumer, R. (2008): Ursachen und Wirkungen der Finanzkrise – eine ökonomische Analyse, in: Wirtschaftsdienst Nr. 11, S. 732-740.
ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1948): Vorwort, 1. Band, S. VII-XI, Stuttgart.
Rand, A. (1985): Wer ist John Galt? Hamburg.
Ritschl. A. (2009): Am Ende eines Sonderweges, in: FAZ v. 16.03.2009, S. 12.
Rogoff, K. (1999): International Institutions for Reducing Global Financial Instability, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 13/4, S. 21-42.
Röpke, W. (1950/1979: Maß und Mitte, 2. Aufl., Stuttgart.
Ders. (1958/1979): Jenseits von Angebot und Nachfrage, Stuttgart und Bern.
Rothbard, M. (1982): The Ethics of Liberty, New York und London.
Rubin, H. (2007): Ayn Rand’s Literature of Capitalism, in: NYT v. 15.09.2007 (elektron. Ausgabe).
Rüstow, A. (1945/2001): Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, 3. überarb. Aufl., hrsg. von F. P. Maier-Rigaud und G. Maier-Rigaud, Marburg.
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Jahresgutachten 2008/09, Berlin.
Sautter, H. (2004): Weltwirtschaftsordnung, München.
Schmidt, M. (2009): Abschied vom schönen Schein, in: FAZ v. 30.04.2009, Verlagsbeilage „Private Banking“, S. 2.
Schramm, M. (2002): Eröffnung der Kontingenz gesellschaftlicher Ordnungen. Die Kirchen als ordnende Potenz nach Walter Eucken, in: Pies, I.; Leschke, M. (Hrsg.) (2002): Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen, S. 140-163.
Schüller, A. (2008): Liberale Ordnungspolitik – eine Notwendigkeit ohne Alternative, in: ORDO, Bd. 59, S. XI-XVII.
Sinn, H.-W. (2003): The New Systems Competition, Malden (MA).
Ders. (2009): Kasino-Kapitalismus, Berlin.
Starbatty, J. (2002): Wilhelm Röpkes Beitrag zur Sozialen Marktwirtschaft, in: Schefold, B. (Hrsg.): Vademecum zu einem Klassiker der Ordnungstheorie. Kommentarband zu Wilhelm Röpke „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart“, Düsseldorf, S. 89-122.
T., Anne (2009): Die Gier war grenzenlos, Berlin.
Vanberg, V. (2009): Die Ökonomik ist keine zweite Physik, in: FAZ v. 14.04.2009, S. 10.
Wahl, P. (2009): Entwaffnet die Märkte! Der Finanzcrash – Ursachen, Hintergründe, Alternativen, Hamburg.
Willgerodt, H. (2006): Der Neoliberalismus – Entstehung, Kampfbegriff und Meinungsstreit, in: ORDO, Bd. 57, S. 47-88.
Wirtschaftsdienst (2008): Zeitgespräch: Bankenkrise – Ursachen und Maßnahmen, Nr. 11, S. 703-722.
Woll, A. (1992): Wirtschaftspolitik, München.

Zeitungsartikel:

„Ackermann: Aufsicht soll Banken-Geschäftspläne prüfen“, in: FAZ v. 18.11.2008, S. 13.

„Der Bundespräsident schilt die Bankvorstände“, in: FAZ v. 22.11.2008, S. 11.
„Interview mit Bert Rürup“, in: Die Zeit v. 12.03.2009, S. 32.
„Hitzige Debatte über Neuordnung der amerikanischen Finanzaufsicht“, in: FAZ v. 19.06.2009, S.13.
„Die EU erhält drei neue Aufsichtsbehörden“, in: FAZ v. 20.06.2009, S. 9.

„Die Lösung als Teil des Problems“, in: FAZ v. 30.06.2009, S. 14.